

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum, ide gagasan ini tercantum secara tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke-IV (UUD NRI Tahun 1945), disebutkan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara hukum". Konsep negara hukum menurut Aristoteles, sebagaimana dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.¹

Negara hukum (*recht staat*) memiliki keterkaitan yang erat dengan Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain, suatu negara yang berdasarkan hukum harus mengakui eksistensi dari Hak Asasi Manusia, hal ini bisa dilihat dari ciri-ciri suatu negara hukum yang mencerminkan esensi dari

¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 2018, h. 113.

negara hukum itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Bambang Sunggono sebagai berikut :²

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain yang tidak memihak.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya.

Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi dalam konteks negara hukum terwujud dalam bentuk adanya persamaan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, kebudayaan dan hukum sebagai salah upaya untuk mewujudkan keadilan yang dicita-citakan dalam ide dasar negara hukum (*recht staat*) yang terkandung dalam konstitusi dan Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara.

Pandangan masyarakat terhadap hukum cukup beragam sehingga menimbulkan berbagai persepsi pula tentang hukum. Hukum dalam arti peraturan perundang-undangan yang dikenal oleh masyarakat sebagai undang-undang umumnya diberi pengertian sebagai pengatur, meskipun pengertian hukum sebenarnya cukuplah luas. Di bidang kesehatan, maka setiap aturan yang mengatur atau berkaitan dengan bidang kesehatan dikenal sebagai hukum kesehatan, meskipun hukum kesehatan mungkin memiliki cakupan yang lebih luas.

Sunaryati mengartikan hukum tidak saja sebatas pada bentuk peraturan perundang-undangan (materi hukum) semata, melainkan juga

²Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2019, h. 4.

meliputi aparatur (kelembagaan), budaya dan sarana serta prasarana, sehingga dikatakan olehnya bahwa hukum merupakan suatu sistem.³

Pandangan yang lebih luas mengenai hukum dapat dilihat dalam ungkapan yang disampaikan Cicero, bahwa “di mana ada masyarakat, di situ ada hukum (*ibi societas ibi ius*)”. Ungkapan klasik tersebut telah menimbulkan sejumlah pertanyaan, salah satu pertanyaan yang utama muncul adalah kapan pertama kali hukum itu tercipta. Pertanyaan tersebut mengandung pengertian, bahwa hukum tercipta pada saat manusia itu. Sebab, pada saat manusia itu sudah ada, maka manusia itu akan bergaul satu sama lainnya, dalam pergaulan manusia pada saat itulah hukum sudah ada. Sehingga, jawabannya atas pertanyaan tersebut, ialah hukum pertama kali tercipta sejak manusia pertama kali diciptakan oleh Sang Pencipta.⁴

Demikian halnya dengan praktek penyelenggaraan kesehatan, yang tentunya pada setiap kegiatannya memerlukan pranata hukum yang dapat menjamin hak masyarakat dan terselenggaranya layanan kesehatan terhadap masyarakat. Pranata hukum yang mengatur penyelenggaraan kesehatan disebut juga sebagai perangkat hukum kesehatan. Perangkat hukum kesehatan secara mendasar bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan yang menyeluruh, baik itu bagi

³Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, *Laporan Akhir Tim Penyusunan Kompendium Hukum Kesehatan*, BPHN Kementerian Hukum dan HAM R.I, Jakarta, 2011, h. 4

⁴Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 53.

penyelenggara kesehatan maupun terhadap masyarakat sebagai penerima dari layanan kesehatan tersebut.

Di Indonesia, bidang hukum kesehatan terus berkembang seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat. Namun, secara umum ketentuan hukum kesehatan banyak mengatur tentang hubungan hukum yang terkait dengan pelayanan kesehatan. Lebih spesifik lagi, hukum kesehatan dapat dikatakan sebagai hukum yang mengatur layanan kesehatan yang diberikan oleh dokter, rumah sakit, puskesmas, dan tenaga-tenaga kesehatan lain terhadap pasien.

Pengaturan hukum kesehatan menjadi begitu penting bagi negara Indonesia, sebab jaminan atas kesehatan bagi segenap bangsa Indonesia merupakan salah satu dari tujuan pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 pembukaan (*Preumbe*) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan : "...untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial...".

Dasar hukum kesehatan secara konstitusional lebih lanjut diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan : "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".

Hak atas kesehatan bagi setiap warga masyarakat, juga merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM). Sebab, kesehatan sangat berkaitan erat dengan kehidupan manusia sehari-hari. Ketersediaan layanan kesehatan dan obat-obatan, lingkungan yang bersih dan sehat, serta hal-hal lainnya yang terkait dengan kesehatan merupakan faktor vital dalam keberlangsungan hidup manusia. Tanpa hal tersebut, maka manusia tidak mungkin atau sulit untuk hidup secara bermartabat, bahkan kesehatan yang buruk dapat pula memperpendek usia harapan hidup seseorang.⁵ Hal inilah yang mendasari bahwa hak atas kesehatan merupakan hak asasi yang harus diperoleh dan dilindungi.

Sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia, maka hak atas kesehatan bagi setiap orang, kemudian diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa: "Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya. Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera, lahir dan batin. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat".

Lebih lanjut, hak kesehatan bagi warga negara (masyarakat) juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, yang menyebutkan:

1. Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan.
2. Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.

⁵LBHM, *Kajian Hukum dan Kebijakan HIV di Indonesia*, September 2017. h. 4

3. Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya.

Pandemi covid-19 yang terjadi awal tahun 2020 hingga sampai saat ini, telah menjadi masalah besar bagi negara.⁶ Di sini negara dihadapkan dengan berbagai persoalan yang sulit, mulai dari pencegahan meluasnya pandemi, penanganan korban yang terpapar virus Covid-19, penanganan dampak sosial, ekonomi dari pandemi Covid-19, sampai pada tahap pelaksanaan vaksinasi Covid-19 sebagai upaya mencegah meningkatnya korban dan meluasnya pandemi Covid-19 di Indonesia.

Berbagai upaya antisipatif dalam satu tahun terakhir telah dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah meluasnya pandemi Covid-19. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah, mulai dari pelaksanaan *Social distancing*, *physical distancing* sampai dengan pembatasan sosial berskala besar (PSBB). Kebijakan-kebijakan tersebut ditempuh oleh pemerintah untuk satu tujuan, yaitu menekan penyebaran virus Covid-19 di tengah masyarakat, dengan harapan pandemi Covid-19 dapat segera berakhir.

Demi terciptanya kepastian hukum dalam pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, maka pemerintah telah menerbitkan berbagai regulasi, mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19, yang diterbitkan

⁶Buana, Dana Riksa, "Analisis Perilaku Masyarakat Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Virus Corona (Covid-19) dan Kiat Menjaga Kesejahteraan Jiwa," Salam: *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 7, No. 3 Tahun 2020, h.91.

tanggal 31 Maret 2020. Selain mengacu pada PP No. 21/2020 tentang PSBB, pelaksanaan PSBP juga mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, (Permenkes No. 9/2020 tentang PPSBB).

Menciptakan keterpaduan dalam pelaksanaan berbagai kebijakan percepatan penanganan covid-19 oleh seluruh elemen pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, maka Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagaimana telah dirubah dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 (Kepres No. 9/2020 tentang GTPP Covid-19). Selanjutnya, untuk mengantisipasi dampak ekonomi dari adanya pandemi covid-19, maka kemudian pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19.⁷

Persoalan yang akhir-akhir ini menjadi isu di tengah masyarakat dalam kaitannya dengan kebijakan penanggulangan pandemi Covid-19 adalah polemik penutupan tempat-tempat hiburan yang menjadi tempat berkumpulnya banyak orang. Pemerintah dalam rangka penanggulangan

⁷ *Ibid*, h.98.

wabah Covid-19 negara Indonesia mengeluarkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Sanksi pidana yang digunakan bagi pelanggar kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat mengacu pada Pasal 212 dan Pasal 218 KUHP serta Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan.⁸

Pelanggar yang menimbulkan kerumunan dalam jumlah besar dapat dipidana, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tersebut.. Misalnya Undang-Undang yang terkait dengan masalah penegakan protokol kesehatan pandemi itu adalah Undang-Undang Kejarantinaan Kesehatan, kemudian Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular.

Sementara untuk pihak yang melanggar kebijakan PPKM Darurat dengan menciptakan kerumunan yang cukup besar hingga menimbulkan klaster Covid-19, diancam menggunakan Pasal 212 dan 218 KUHP. Pasal tersebut dapat dikenakan kepada pelanggar apabila sudah diberi peringatan tetapi tetap tidak mengindahkan kebijakan PPKM Darurat. Adapun sanksi yang dikenakan berdasarkan Pasal 212 KUHP yaitu pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak Rp 400 ribu. Sementara pelanggar kebijakan PPKM Darurat yang dikenakan sanksi Pasal 218 KUHP yaitu pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak Rp 9 ribu.

⁸Marulak Pardede, *Aspek Hukum Kejarantinaan Kesehatan dan Perlindungan Konsumen dalam penanggulangan Pandemi Covid-19*. (Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 21 No. 1, Maret 2020: 23-44), h. 24

Menjerat para pelanggar kebijakan PPKM Darurat adalah Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, yaitu sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 1 tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp 1 juta yang karena kealpaannya mengakibatkan terhalangnya pelaksanaan penanggulangan wabah diancam pidana kurungan selama-lamanya 6 bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp.500 ribu.

Selain itu terdapat Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan bagi para pelanggar protokol. Aturan itu mengancam masyarakat yang melanggar keekarantinaan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan, dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan atau denda paling banyak Rp 100 juta.

Kasus pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha yang tetap membuka tempat hiburan yang yang tidak mematuhi penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan Covid-19 adalah Putusan Nomor 101/Pid.Sus/2020/PN Mjl dengan terdakwa H Odang Dony Bin Endang Saefudin dan Destika Erika Sahelangi Anak Dari Hani Sahelangi yang tidak mematuhi penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan dan menghalang-halangi penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Perbuatan para terdakwa dilakukan dengan cara tanpa ijin dan tanpa sepengetahuan manajemen tempat hiburan Karaoke membuka operasional tempat hiburan Karaoke Blue Sky dan awalnya terdapat tamu atau pengunjung sebanyak 2 (dua) orang yang ditempatkan di *room hummer* sampai dengan tamu tersebut selesai membooking selama 1 (satu) jam lalu membayar tagihan *room* karaoke serta minuman.

Saat para terdakwa membuka operasional tempat karaoke Blue Sky dan menerima tamu tersebut, Kabupaten Majalengka telah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sejak tanggal 06 Mei 2020 sampai dengan tanggal 19 Mei 2020 yang didasarkan pada Surat Keputusan Bupati Majalengka Nomor : 360/Kep.313-BPBD/2020 tentang Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Wilayah Kabupaten Majalengka Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang membatasi aktivitas seluruh masyarakat di Kabupaten Majalengka serta menutup seluruh tempat hiburan yang berada di wilayah Kabupaten Majalengka termasuk tempat Karaoke Blue Sky namun para terdakwa tidak mengindahkan peraturan tersebut dan tetap membuka operasional tempat Karaoke Blue Sky untuk mendapatkan keuntungan. Akibat perbuatan tersebut, maka para terdakwa dijatuhi pidana denda masing-masing sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), apabila denda tersebut tidak dibayar, maka diganti pidana 5 (lima) bulan kurungan.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka ditentukan judul penelitian tesis tentang : **“Pertanggungjawaban Pidana Pengusaha Tempat Hiburan Yang Tidak Mematuhi Penyelenggaraan Kekeantinaan Kesehatan Covid-19 (Analisis Putusan Pengadilan Negeri No. 101/Pid.Sus/ 2020/PN Mjl)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum tindak pidana pengusaha tempat hiburan yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekeantinaan kesehatan covid-19 ?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pengusaha tempat hiburan yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekeantinaan kesehatan covid-19 dalam putusan Putusan Nomor 101/Pid.Sus/ 2020/PN Mjl ?
3. Bagaimana analisis hukum penerapan sanksi denda dalam putusan nomor 101/Pid.Sus/2020/PN.Mjl ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sesuai tujuan perumusan masalah tersebut di atas, dalam penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum tindak pidana pengusaha tempat hiburan yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekeantinaan kesehatan covid-19.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertanggungjawaban pengusaha tempat hiburan yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan covid-19 dalam putusan Putusan Nomor 101/Pid.Sus/2020/PN Mjl.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hukum penerapan sanksi denda dalam putusan nomor 101/Pid.Sus/2020/PN.Mjl.

Pelaksanaan suatu penelitian tentunya diharapkan akan memberikan kontribusi positif dalam pengembangan khazanah ilmu pengetahuan. Demikian pula dengan penelitian ini, diharapkan akan memberikan kontribusi positif dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara. Adapun manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut tentang ancaman pidana atas pertanggungjawaban pengusaha tempat hiburan yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan covid-19.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi kalangan akademisi maupun pemerintah dalam rangka mereview kembali ancaman pidana atas tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan covid-19.

D. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Menganalisis setiap permasalahan dalam penelitian ini akan digunakan beberapa teori yang relevan. Diantara teori-teori yang relevan dan digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Negara Hukum, Teori HAM, dan Teori Kebijakan Hukum Pidana.

a. Teori Negara Hukum

Terbentuknya suatu negara didasari dari suatu kenyataan bahwa manusia adalah makhluk sosial yang membutuhkan satu sama lain dalam kehidupannya sebagai bentuk dari suatu hubungan timbal balik. Berkumpulnya manusia dan membentuk kelompok-kelompok, didasari adanya kepentingan tertentu yang bersifat komunal yang hendak dicapai secara bersama-sama. Pembahasan mengenai manusia yang hidup berkelompok, salah satunya bentuk dari kesepakatan manusia untuk membentuk kelompok adalah dengan terbentuknya sebuah negara.⁹

Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang Zalim dan sewenang-wenang.¹⁰

Plato berpandangan, negara sebagai suatu keluarga. Berdasarkan pada pandangannya tersebut, dapat diketahui bahwa dalam pemikiran

⁹Hotma P Sibuea. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2010, h. 2.

¹⁰Moh. Kusnardi dan Ibrahim. *Op.Cit*, h. 153.

Plato kekuasaan bukan merupakan unsur essential suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup bersama. Hal ini kemudian dijadikan indikasi bahwa dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.¹¹

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).¹²

Esensi suatu negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia. Karena itu, teori dan pemikiran tentang negara pun terus mengalami perkembangan.¹³ Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata.¹⁴

¹¹Hotma P. Sibeua. *Op.Cit*, h. 12.

¹²Sumali. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2013, h.11.

¹³Malian Sobirin. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2015, h. 25.

¹⁴*Ibid*, h, 36-37.

Negara hukum pada hakikatnya berakar dari konsep teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum. Oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Krabe sebagai berikut:

Negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).¹⁵

Berdasarkan pandangan Plato mengenai konsep negara hukum, maka dapat dipahami bahwa timbulnya pemikiran tentang negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.¹⁶

Embrio munculnya gagasan negara hukum yang di kemukakan oleh Plato adalah dengan mengintroduksi konsep *nomoi*. Dalam konsep *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya Aristoteles, yang menuliskan ke dalam bukunya *politica*.¹⁷

¹⁵B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 17.

¹⁶Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. UII Press, Yogyakarta, 2015, h. 1

¹⁷Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 2.

Aristoteles berpendapat bahwa negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Sementara itu, Inu Kencana mengemukakan bahwa “konsep negara hukum didasari pada kedaulatan hukum, di mana setiap penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum, yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum dan setiap kekuasaan diperoleh melalui hukum”.¹⁸

Pemikiran atau konsep manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring perkembangan sejarah manusia. Meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasinya sangat dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Konsep negara hukum sangat dipengaruhi oleh karakteristik suatu bangsa, sistem hukum dan juga dipengaruhi falsafah bangsa atau ideologi suatu negara.¹⁹ Konsep pemikiran negara hukum yang didasari pada perkembangan sejarah dan ideologi suatu bangsa, kemudian menimbulkan berbagai bentuk negara hukum.

Sebagai contoh, konsep negara hukum menurut nomokrasi Islam, yang konsep negara hukum pada nilai-nilai yang terkandung pada Al-Quran dan Al-Sunnah. Nomokrasi Islam adalah negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:

¹⁸Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung, 2010, h. 100

¹⁹Titik Tri Wulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 52.

- 1) Kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Musyawarah.
- 3) Keadilan.
- 4) Persamaan.
- 5) Pengakuan.
- 6) Perlindungan setiap hak-hak asasi manusia.
- 7) Peradilan bebas.
- 8) Perdamaian.
- 9) Kesejahteraan, dan prinsip ketaatan rakyat.²⁰

Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem Hukum Kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik *civil law* yang bersifat administrative.²¹ Sedangkan negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*) Konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem Hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *common law* adalah *judicial*.²² Selanjutnya, konsep *socialist legality*, melahirkan suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis, yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *anglo-saxon*.²³

Adapun konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di negara Indonesia adalah suatu konsep negara hukum yang timbul dari nilai-nilai dan norma-norma serta jiwa bangsa Indonesia, yakni konsep negara hukum Pancasila.²⁴ Konsep negara hukum Pancasila telah menjadikan Pancasila sebagai sumber hukum utama. Oleh karena itu,

²⁰Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, h. 85-86

²¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 74

²²*Ibid.*

²³Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 91.

²⁴Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 2.

pembentukan sistem hukum nasional harus memiliki ciri khas dan karakteristik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah hidup dan nilai kebenaran yang harus diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.²⁵

Eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum, ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar yang demikian, maka kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum. Dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum, sesuai dengan ungkapan Cicero, yang menyatakan “*Ubi societas ibi ius*” yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.²⁶

Istilah negara hukum terbentuk dari dua suku kata, yakni kata negara dan hukum,²⁷ yang menunjukkan eksistensi negara dan hukum dalam satu kesatuan. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum di pihak lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara.

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparatur penegak hukum harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun

²⁵Yopi Gunawan dan Krtistian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 3.

²⁶Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 12.

²⁷Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2015, h. 19.

1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu, bangsa Indonesia telah menetapkan dasar dan ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.²⁸

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.²⁹

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran

²⁸*Ibid.* h. 13.

²⁹Yopi Gunawan dan Kristian, *Op.Cit*, h. 21.

dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

Keadilan merupakan syarat utama terciptanya kebahagiaan hidup warga negara dan sebagai dasar dari pada keadilan itu, maka perlu untuk mengajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang sebenarnya, peraturan hukum itu hanya ada dan dianggap ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negara.³⁰

Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang adil, maka dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum umumnya berlaku 3 (tiga) prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*), dalam rangka mencapai keadilan.

Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Dalam konsep negara hukum, maka hukum memegang kendali tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini sesuai prinsip dari negara hukum, bahwa hukumlah yang memerintah dan bukan orang (*The rule of law, and not of Man*). Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan itu dijalankan oleh hukum.³¹

³⁰Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, h. 153.

³¹Tahir Azhary, *Op.Cit*, h. 84.

b. Teori Penegakan Hukum.

Hukum harus ditegakkan karena hukum mempunyai tujuan untuk mengatur masyarakat agar teratur, damai dan adil dengan mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi sehingga tiap-tiap anggota masyarakat memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi haknya. Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan dalam hukum agar menjadi kewajiban dan ditaati oleh masyarakat.³²

Arti penegakan hukum secara konseptual terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan menegawantah serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai akhir dan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan pergaulan hidup³³. Penegakan hukum tidak bisa terlepas dari hak asasi manusia, namun dengan adanya alat-alat paksa khusus (*bijzonder dwangmiddelen*) yang dimaksud alat paksa disini bukan merupakan pemaksaan fisik melainkan alat pemaksa yang sah diatur oleh ketentuan perundang-undangan seperti penangkapan, penahanan dan penyitaan.³⁴

Hukum telah dikonsepsi ke dalam beberapa makna, sehingga tidak ada konsep yang tunggal mengenai apa yang disebut "hukum". Dalam sejarah perkembangan hukum tercatat sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) konsep hukum yang pernah ditemukan orang yaitu :

³² *Ibid*, h. 55

³³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 5

³⁴ *Ibid*, h. 7

- 1) Hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal dan menjadi bagian inheren sistem hukum alam
- 2) Hukum sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku pada suatu waktu tertentu dan tempat tertentu dan terkait sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan
- 3) Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru.³⁵

Penegakan hukum yang dalam istilah asingnya *law enforcement*, merupakan ujung tombak agar terciptanya tatanan hukum yang baik, guna melindungi kepentingan umum atau negara, kepentingan masyarakat dan kepentingan pribadi³⁶. Kepentingan tersebut terlindungi apabila supremasi hukum benar-benar berjalan dengan baik.

Pelaksanaannya ketimpangan-ketimpangan seringkali ditemukan dalam proses penegakan hukum, dimana Atmasasmita dan Lili Rasjidi mengatakan bahwa ketimpangan - ketimpangan dalam proses penegakan hukum di Indonesia adalah karena adanya kesenjangan antara proses pembentukan hukum (*law making process*), proses sosialisasi hukum (*law illumination process*) dan proses penegakan hukum (*law enforcement process*)³⁷.

Penegakan hukum menurut Satjipto Raharjo dan Liliana Tedjosaputro, adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum disini adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan

³⁵ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1992, h. 12

³⁶ Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2013, h. 123

³⁷ *Ibid*

dalam peraturan perundang-undangan hukum itu, dan ini akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.³⁸

Satjipto dan Liliana mengemukakan, bahwa penegakan hukum dapat bersifat preventif, represif dan kuratif serta dapat juga ditetapkan pada bidang hukum pidana, perdata dan administrasi. Penegakan hukum preventif adalah usaha pencegahan kejahatan, upaya untuk menjaga agar orang atau masyarakat tidak melakukan kejahatan. Penegakan hukum represif adalah segala tindakan yang dilakukan aparat penegak hukum sesudah terjadi kejahatan. Sedangkan penegakan hukum kuratif adalah penegakan hukum preventif dalam arti seluas-luasnya dalam usaha penanggulangan kejahatan yang lebih menitikberatkan pada tindakan terhadap orang yang melakukan kejahatan. Kesemua sistem penegakan hukum tersebut masing-masing didukung dan dilaksanakan oleh alat perlengkapan negara atau aparat penegak hukum yang mempunyai aturannya masing-masing.³⁹

Mengenai hal di atas Mochtar Kusumaatmaja menyatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. Sehingga untuk tegaknya hukum perlu kekuasaan yang mendukungnya, juga sebaliknya kekuasaan harus dibatasi kewenangannya oleh aturan-aturan hukum.⁴⁰

³⁸ Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1995, h. 55

³⁹ *Ibid*, h. 77

⁴⁰ Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2012, h. 5

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, dimana kelima faktor tersebut saling berkaitan. Oleh karenanya merupakan esensi dari penegakan hukum, serta merupakan tolok ukur dari efektivitasnya penegakan hukum, yaitu :

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang menerapkan hukum
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- 4) Faktor masyarakat, yakni masyarakat di mana hukum itu diterapkan
- 5) Faktor kebudayaan, yakni hasil cipta, rasa dan karsa dari manusia dalam kehidupannya.⁴¹

Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai tetapi dapat juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar itu harus ditegakkan, melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus selalu diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Supremasi hukum harus dilaksanakan sesuai dengan ungkapan "*fiat justitia et perezat mundus*" (meskipun langit runtuh hukum harus ditegakkan).⁴²

Hukum menetapkan apa yang harus dilakukan dan apa yang boleh dilakukan serta apa yang tidak boleh dilakukan (dilarang). Sasaran hukum yang hendak dituju bukan saja orang yang nyata-nyata berbuat melawan

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, h. 3

⁴² Sudikno dan Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 1

hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang mungkin akan terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian itu merupakan salah satu bentuk penegakan hukum.

c. Teori pertanggungjawaban pidana.

Konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan atau berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet*, karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawab mutlak (*absolut responsibility*).⁴³ Tanggungjawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dengan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

Hukum tradisional melihat hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki kualifikasi psikologis tindakan inividu telah diantisipasi atau dilakukan dengan maksud menimbulkan akibat atau tidak adalah tidak

⁴³ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2016, h. 61

relevan. Teknik hukum terkini menghendaki suatu perbedaan antara kasus ketika tindakan individu telah direncanakan dan dimaksudkan untuk efek tertentu dari perbuatan tersebut dan kasus ketika tindakan seorang individu membawa akibat merugikan yang tidak diantisipasi atau dikehendaki oleh pelaku. suatu cita/ide keadilan individualitas mensyaratkan bahwa suatu sanksi harus diberikan kepada tindakan individu hanya jika akibat yang merugikan dari perbuatan telah diantisipasi oleh pelaku dan jika kehendaknya merugikan individu lain dengan perbuatannya itu.

Akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang mungkin ditimbulkan dengan sengaja oleh seorang individu tetapi tidak dengan maksud merugikan oleh pembuat undang-undang mungkin ditimbulkan dengan sengaja oleh seorang individu tetapi tidak dengan maksud merugikan orang lain.

Prinsip pemberian sanksi terhadap tindakan individu hanya karena akibat perbuatan tersebut telah direncanakan dan dengan maksud yang jahat oleh individu, tidak sepenuhnya diterima hukum modern. Menurut hukum, individu tidak hanya dianggap bertanggungjawab jika akibat secara obyektif membahayakan telah ditimbulkan dengan maksud jahat oleh tindakannya, tetapi juga jika akibat perbuatan tersebut telah dimaksudkan walaupun tanpa niat yang salah, atau jika akibat tersebut terjadi tanpa adanya maksud atau direncanakan oleh individu pelaku.

Sanksi itu ditandai dengan fakta bahwa tindakan yang merupakan delik dengan kualifikasi psikologis. Keadaan jiwa tertentu dari si penjahat, yakni bahwa dia mengantisipasi atau menghendaki akibat yang membahayakan (yang disebut *mens re*), merupakan unsur suatu delik. Unsur ini disebut dengan istilah kesalahan (*fault*) (dalam pengertian lebih luas disebut *dolus* atau *culpa*). Ketika sanksi diberikan hanya terhadap delik dengan kualifikasi psikologis inilah disebut dengan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*responsibility based on fault* atau *culpability*). Hukum modern juga dikenal bentuk lain dari kesalahan yang dilakukan tanpa maksud atau perencanaan, yaitu kealpaan atau kekhilafan (*negligance*). Kealpaan atau kekhilafan adalah suatu delik omisi (kelalaian), dan pertanggungjawaban terhadap kealpaan lebih merupakan pertanggungjawaban *absolut* daripada *culpability*.⁴⁴

2. Kerangka Konsepstual

Burhan Ashofa menjelaskan: “konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu”.⁴⁵ Konsepsi dalam penelitian ini antara lain:

- a. Pertanggungjawaban pidana adalah diteruskannya celaan yang objektif ada pada tindak pidana berdasarkan hukum yang berlaku,

⁴⁴ *Ibid*, h. 63.

⁴⁵Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h.19.

secara subjektif kepada pembuat yang memenuhi syarat undang-undang untuk dapat dikenai pidana karena perbuatannya itu.⁴⁶

- b. Pengusaha menurut ketentuan Pasal 1 angka (5) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa pengusaha adalah
 - 1) Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri.
 - 2) Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya.
 - 3) Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.
- c. Tempat hiburan adalah suatu tempat yang menjadi pusat aktivitas yang menghibur dan melupakan kesedihan.⁴⁷
- d. Kekarantinaan Kesehatan menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.
- e. *Corona Viruses Diseases* (Covid-19) adalah *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2) adalah virus yang menyerang sistem pernapasan. Penyakit karena infeksi virus ini disebut COVID-19. Virus Corona bisa menyebabkan gangguan ringan pada sistem pernapasan, infeksi paru-paru yang berat, hingga kematian.

⁴⁶Djoko Prakoso, *Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2016, h.75.

⁴⁷ Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, h.24.

E. Asumsi

Asumsi adalah anggapan yang belum terbukti kebenarannya dan memerlukan pembuktian secara langsung. Asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Dasar hukum dan kebijakan hukum pidana dalam membuat peraturan tentang tindak pidana denda adalah KUHP kemudian dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP.
2. Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar dalam rangka penanganan Covid-19 adalah terhadap pelaku oleh hakim termasuk sangat ringan.
3. Analisis hukum dalam penerapan sanksi denda dalam Putusan Nomor 101/Pid.Sus/2020/PN.Mjl) adalah hakim dalam menerapkan sanksi pidana denda terhadap pelaku tindak pidana yang tidak mematuhi pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam penanganan Covid 19 adalah semua unsur dari Pasal 93 Jo. Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, serta melalui *browsing* di internet, belum ada judul penelitian yang sama dengan penelitian yang

membahas tentang : “Pertanggungjawaban Pidana Pengusaha Tempat Hiburan Yang Tidak Mematuhi Penyelenggaraan Kekeantinaan Kesehatan Covid-19 (Analisis Putusan Pengadilan Negeri No. 101/Pid.Sus/ 2020/PN Mjl)”, belum ada judul penelitian yang sama, baik itu topik judul maupun substansi masalah yang sama. Namun demikian, terdapat beberapa penelitian yang relevan terkait dengan judul penelitian, yang antara lain:

1. Tesis oleh Ummu Ainah, NPM : B012191032 mahasiswa Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makasar, Tahun 2021. Penelitian ini mengangkat judul tentang: “Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Kekeantinaan Kesehatan Pada Saat Terjadi Kedaruratan Kesehatan Di Kota Makassar”. Adapun rumusan masalah yang menjadi objek kajian penelitian Muhammad Herowandi, yaitu:
 - a. Bagaimanakah penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana kekeantinaan kesehatan pada pelaksanaan PSBB di Kota Makassar?
 - b. Bagaimanakah faktor yang menjadi kendala dalam penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana kekeantinaan kesehatan pada pelaksanaan PSBB di Kota Makassar?
2. Tesis oleh Andi Agung Satriawan, NIM. B012191026 mahasiswa Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makasar, Tahun 2021. Penelitian ini mengangkat judul tentang:

“Efektivitas Penegakan Hukum Pada Korporasi Dalam Tindak Pidana Kekarantinaan Kesehatan Di Kota Makassar”. Dalam penelitian ini ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum terhadap korporasi dalam tindak pidana kekarantinaan kesehatan di Kota Makassar ?
 - b. Faktor apakah yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum terhadap korporasi dalam tindak pidana kekarantinaan kesehatan di Kota Makassar ?
3. Tesis oleh Rizqoh Fouranda, NIM. 502016393 mahasiswa Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang, Tahun 2021. Penelitian ini mengangkat judul tentang: “Penegakan Hukum Terhadap Pelanggar Protokol Kesehatan Pandemi Covid-19 Di Kota Palembang”. Dalam penelitian ini ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:
- a. Bagaimanakah proses penegakan hukum di masa pandemi covid-19 di Kota Palembang ?
 - b. Apakah terdapat sanksi hukum dan sosial kepada pelanggar yang tidak mematuhi protokol kesehatan di Kota Palembang ?

Berdasarkan penelitian di atas, dapat dilihat adanya persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Meskipun terdapat persamaan, yaitu sama-sama membahas dan

menganalisis tentang penegakan hukum dalam masa penyebaran virus covid-19. Namun permasalahan yang menjadi objek kajian penelitian memiliki perbedaan.

Pada penelitian ini, fokus pembahasan adalah mengenai pertanggungjawaban pidana pengusaha yang tetap membuka tempat hiburan dalam masa penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan covid-19. Adanya perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, maka kemurnian dan keaslian dari penelitian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

G. Metode Penelitian

1. Sifat dan Jenis Penelitian

Ditinjau dari sifatnya, penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.⁴⁸ Penelitian preskriptif adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada.⁴⁹ Dalam penelitian preskriptif, teori hukum atau teori (apapun) yang abstrak dapat diubah atau diturunkan menjadi teori yang bisa diukur. Hukum pada hakekatnya bersifat sangat umum dan ideal sehingga tidak bisa diukur. Di pihak lain, teori dituntut untuk dapat bersifat operasional, sehingga bisa diuji dengan data yang merupakan

⁴⁸Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2019, h. 22.

⁴⁹Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 9.

pencerminan kenyataan yang ada. Hukum yang ada harus dikembangkan menjadi suatu teori dengan cara me-redefinisi konsep yang terkandung dalam hukum tersebut menjadi lebih operasional.

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan. Sedangkan penelitian empiris adalah penelitian yang diperoleh langsung dari masyarakat atau meneliti data primer.⁵⁰ Dilihat dari tujuannya, penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Penelitian normatif meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, inventarisasi hukum positif, dasar falsafah (dogma atau dotrin) hukum positif.⁵¹

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pendekatan kasus (*case approach*),⁵² dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yaitu Putusan Pengadilan Nomor 011/Pid.Sus/2020/PN.Mjl.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*),⁵³ dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, yang akan menemukan ide-ide yang dapat melahirkan

⁵⁰Ediwarman, *Metodologi Penelitian Hukum*, Sofmedia, Medan, 2015, h. 25.

⁵¹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, h. 44.

⁵² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, h. 94

⁵³ *Ibid*, h. 95

pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data pada penelitian dilakukan dengan cara melaksanakan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), yaitu dengan mengadakan studi dokumen atau telaah pustaka dengan cara menelusuri berbagai bahan-bahan hukum yang relevan dengan pembahasan penelitian.⁵⁴

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum, meliputi: bahan hukum primer, sekunder dan bahan hukum tersier.⁵⁵

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan, berupa bahan-bahan hukum, yang terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁵⁴Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2010, h. 141.

⁵⁵Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 72.

- 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan;
 - 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19;
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar ;
 - 5) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19;
 - 6) Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19;
 - 7) Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah, buku-buku dan lain sebagainya.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.⁵⁶

5. Analisis Data

⁵⁶Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 13.

Data yang berhasil dikumpulkan dari penelitian kepustakaan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, dengan cara menguraikan data dalam bentuk uraian kalimat yang tersusun secara sistematis. Selanjutnya, alat untuk menganalisis data dalam penelitian ini menggunakan interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis.

Interpretasi gramatikal dilakukan dengan cara menguraikan makna kata atau istilah menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi sistematis dilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum, dan Interpretasi historis dilakukan dengan menafsirkan undang-undang dengan cara meninjau latar belakang sejarah dari pembentukan undang-undang yang bersangkutan.⁵⁷

⁵⁷Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, h. 28.

BAB II

PENGATURAN HUKUM TINDAK PIDANA PENGUSAHA TEMPAT HIBURAN YANG TIDAK MEMATUHI PENYELENGGARAAN KEKARANTINAAN KESEHATAN COVID-19

A. Dasar Hukum Penanganan Covid-19

Perkembangan Wabah Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) telah ditetapkan sebagai pandemi oleh World Health Organization (WHO). Hal ini mengingat penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) tidak hanya menjangkit daratan Cina khususnya Wuhan, namun juga di berbagai negara dunia. Hal ini lah yang mengakibatkan saat ini negara-negara mengupayakan segala daya upaya agar dapat memutus rantai penyebaran virus corona, dan menekan angka penyebaran dan bertambahnya korban.⁵⁸

Mengatasi covid-19 ini, diperlukan cara-cara yang tidak biasa. Terlebih, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya dalam keadaan normal, namun pada keadaan tertentu juga memungkinkan adanya keadaan lain yang bersiat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri.⁵⁹

⁵⁸ F. Iswahyudi, Darwin, M., Hadna, A. H., & Kutanegara, P. M. "Kontekstualisasi Adopsi Kebijakan: Studi Kasus Kebijakan Pengendalian Covid-19 di Korea Selatan", *Jurnal Borneo Administrator*, Nomor 2 Tahun 2020, h.117

⁵⁹ S. Sagama, "Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan dalam Pengelolaan Lingkungan", *Jurna Mazahib*, Vol. 15 No. 1 Tahun 2018, h.41.

Konteks Negara Indonesia, instrumen hukum perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa dapat ditemukan landasan hukumnya dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Pasal 12 menegaskan bahwa “Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Perundang-undangan yang merupakan penjabaran ketentuan Pasal 12 yang masih berlaku sampai sekarang adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Di dalam Perpu tersebut, diatur berbagai hak berkenaan dengan pemberlakuan dan pengakhiran serta tentang syarat-syarat dan akibat hukum pemberlakuan keadaan bahaya.⁶⁰

Meskipun secara umum keadaan bahaya dibedakan antara keadaan darurat (*staat van beleg*) dan keadaan perang (*staat van oorlog*), dalam Undang-Undang yang terakhir ini, keadaan bahaya itu dibedakan menurut tingkatannya antara keadaan darurat perang; keadaan darurat militer; dan keadaan darurat sipil.⁶¹ Perkataan keadaan darurat dianggap identik atau merupakan sinonim dari perkataan keadaan bahaya Kondisi darurat sipil, seperti timbulnya ketegangan sosial, bencana alam, atau yang sejenisnya dapat dimasukkan ke dalam kategori “*state of tension*” atau kondisi tegang.⁶²

⁶⁰Dian Kus Pratiwi, “Inovasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19 di Indonesia”, *Amnesti: Jurnal Hukum*, Vol. 3 No. 1 Tahun 2021, h.40.

⁶¹M. Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18 No. 2 Tahun 2018, h.229.

⁶²A.Adhari, “Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Dialogia Iuridica*, Vol. 11 No. 1 Tahun 2019, h.43.

Kondisi kedaruratan akibat Covid ini pemerintah telah menetapkan virus corona (Covid 19) sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.⁶³ Sebelumnya Presiden juga telah mengeluarkan sejumlah peraturan dan kebijakan, diantaranya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid 2019), Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid 2019). Keppres Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Covid 19 sebagai Bencana Nasional. Permenkes 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.⁶⁴

Sejumlah peraturan perundang- undangan diatas penting untuk dikeluarkan pemerintah dalam penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (Covid 2019). Hal ini mengingat beberapa waktu lalu sempat terjadi

⁶³ EG. Samudro dan MA. Madjid, "Pemerintah Indonesia Menghadapi Bencana Nasional Covid-19 Yang Mengancam Ketahanan Nasional". *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 26 No. 2 Tahun 2020, h.132

⁶⁴ *Ibid*, h.132.

miss koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penentuan kebijakan dan tanggungjawab terhadap masyarakat di daerah. Di satu sisi langkah beberapa daerah dalam mengambil inisiasi kebijakan penanggulangan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid 2019) dengan membuat kebijakan karantina wilayah atau *local lockdown* secara mandiri sebelum payung hukum dan kebijakan pemerintah pusat diambil dirasa tepat, namun disisi lain juga perlu kebijakan yang tegas dan jelas dalam penanggulangan Covid-19 di Indonesia.⁶⁵

Kondisi darurat akibat Covid-19 dalam kerangka negara kesatuan pun tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat saja, namun juga perlu peran dan tanggungjawab pemerintah daerah. Hal inilah penting bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 tanpa mengesampingkan kebijakan yang telah di keluarkan oleh pemerintah pusat.⁶⁶

Lebih lanjut dalam perjalanannya hampir satu tahun ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah menginisiasi diberlakukannya adaptasi tatanan kebiasaan baru atau *new normal* di masyarakat. Hal ini mengingat Indonesia tidak dapat berlama-lama dalam situasi Covid-19 dengan semakin menurunnya ekonomi maupun aspek sosial masyarakat akibat pandemi Covid-19 ini berlangsung. Lebih dari itu, perlu sebuah kebijakan strategis yang dibangun pemerintah pusat maupun daerah dalam

⁶⁵D.Suherman, "Peran Aktor Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Mengatasi Penyebaran COVID-19 Di Indonesia", *Jurnal Birokrasi Dan Pemerintahan Daerah*, Vo. 2 nomor 2 Tahun 2020, h.51.

⁶⁶*Ibid*, h.53.

menanggapi tatanan *new normal* dalam masyarakat, dengan tetap megedepankan protokol kesehatan dan pencegahan penyebaran Covid-19. Untuk itu menjadi menarik untuk di teliti terkait apa urgensi inovasi kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan pandemi Covid-19 dan bagaimanakah bentuk inovasi kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam penanganan pandemi Covid-19.⁶⁷

Pemerintah pusat telah mengambil Langkah dengan mengeluarkan beberapa kebijakan strategis untuk mitigasi Covid-19 diantaranya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, Peraturan Kendali sebagai pembuat Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria (NSPK) yang memiliki tugas dan fungsi sendiri.

Pemerintah daerah sebagai bagian negara kesatuan juga memegang amanat kepentingan nasional sebagai sub sistem pemerintah nasional Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid 2019), Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid 2019). Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang

⁶⁷ *Ibid*, h.54.

Penetapan Covid 19 sebagai Bencana Nasional. Permenkes 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 hingga Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019.⁶⁸

Realitasnya peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat belum cukup mampu mengatasi pandemi Covid-19 secara efektif di Indonesia. Tanggungjawab penanganan Covid-19 memang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dengan mengambil berbagai kebijakan strategis di Indonesia, namun banyak pihak menyatakan bahwa kebijakan ini tidak cukup signifikan mengatasi Pandemi Covid-19 hingga hampir satu tahun ini. Kebijakan penanganan Covid-19 yang dilakukan pemerintah pusat melalui 3T (*testing, tracing, treatment*) dan 3M tanggung jawab terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat. Oleh karenanya kebijakan pemerintah daerah sering lebih responsif dibandingkan oleh pemerintah pusat.⁶⁹

Pemerintah daerah yang lebih dahulu mengambil langkah antisipasi dan penanganan Covid-19 tentu saja tak bermaksud mendahului atau 'membangkang' pada pemerintah pusat. Secara umum, pastinya mempunyai maksud baik, yaitu untuk melindungi masyarakat yang telah

⁶⁸ EG. Samudro dan MA. Madjid, *Op.Cit*, h.133.

⁶⁹ *Ibid*, h.135.

memberikannya mandat secara konstitusional melalui pemilihan umum sebagaimana Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945. Secara sadar, tentu pemerintah daerah merasa mempunyai tanggung jawab atas kondisi wabah yang terjadi di masyarakat, yang bahkan menyebabkan korban jiwa. Karena kesehatan merupakan salah satu kewajiban pemerintah daerah kepada masyarakatnya, sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sehingga jika pemerintah daerah berdiam diri, tentu akan mendapatkan 'serangan' aksi dari masyarakat untuk menagih tindakan konkrit atas problem yang terjadi ini, akan menjadi beban pemerintah daerah ketika tidak mengambil langkah dengan cepat.⁷⁰

Tindakan responsif dan inovatif pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan-kebijakan mengatasi pandemi Covid-19 yang kadang dirasa masih tidak efektif menekan penyebaran Covid-19, tata regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat acap kali terlambat dan belum mampu mengatasi masalah pandemi yang dibutuhkan masyarakat. Disisi lain di level daerah pemerintah daerah sebagai wakil pemerintah pusat dan wakil rakyat berimplikasi berbagai konflik dengan pemerintah daerah tentu saja tidak dapat di salahkan secara keseluruhan. Hal ini mengingat, meskipun pemerintah daerah secara hierarki adalah wakil pemerintah pusat, namun secara politik pemerintah daerah merupakan wakil rakyat di daerah.⁷¹

⁷⁰ *Ibid*, h.136.

⁷¹ Dian Kus Pratiwi, *Op.Cit*, h.42.

Secara filosofi tujuan bernegara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia” tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, namun juga perlu tanggung jawab pemerintah daerah dalam mewujudkannya, baik dalam keadaan negara normal maupun keadaan darurat negara seperti pandemi Covid-19 saat ini.⁷²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan peluang pemerintah daerah untuk melakukan inovasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 386 yang menyatakan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi seperti yang termuat dalam Pasal 386 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini juga dapat dimaksnai inovasi yang berkaitan dengan penanganan Covid-19 di masing-masing daerah.⁷³

Urgensi inovasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah ini penting dilakukan dengan merujuk pada adagium *Salus populi suprema lex* yang berarti keselamatan rakyat harus menjadi tujuan yang paling utama. Oleh karenanya, pemerintah daerah menjadi relevan untuk melakukan inivasi kebijakan penanganan Covid 19 karena memiliki tanggungjawab besar untuk mewujudkan kesehatan dan keselamatan rakyat di masa pandemi ini. Tentu saja, dalam implementasinya tidak hanya berpijak pada asas

⁷² *Ibid*, h.43.

⁷³ EG. Samudro dan MA. Madjid, *Op.Cit*, h.134.

tersebut, namun juga harus berpedoman pada konstitusi dan aturan hukum yang berlaku.⁷⁴

Setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam penanganan covid-19 yaitu :

1. Berkaitan dengan pemulihan sektor birokrasi dan pelayanan masyarakat. Dalam hal ini Pemerintah dapat berpedoman pada:
 - a. SE Menteri PANRB 58/2020 Dalam SE ini memuat sistem kerja bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan Kementrian/Lembaga/Daerah untuk beradaptasi dengan tatanan normal baru produktif dan aman Covid-19. Selain itu juga terdapat penyesuaian jam kerja bagi ASN baik *Work from Home* (WFH), *Work from Office* (WFO), maupun perjalanan dinas; management SDM dg memperhatikan kinerja dan disiplin kerja; Infrastruktur normal baru: prasarana, IT dan protokol kesehatan Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik Kementrian/Lembaga/Daerah agar:
 - 1) Melakukan penyederhanaan proses bisnis dan standar operasional prosedur pelayanan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi;
 - 2) Menggunakan media informasi untuk penyampaian standar pelayanan baru melalui media publikasi;
 - 3) Membuka media komunikasi online sebagai wadah konsultasi maupun pengaduan;
 - 4) Memastikan bahwa output dari produk pelayanan yang dilakukan secara online maupun offline tetap sesuai dengan standar yang telah ditetapkan;
 - 5) Memperhatikan jarak aman (*physical distancing*), kesehatan, dan keselamatan pegawai yang melakukan pelayanan

⁷⁴ *Ibid*, h.135.

langsun secara offline dengan protocol kesehatan yang ditetapkan oleh Menteri kesehatan.⁷⁵

- b. Menteri PANRB No 64/2020 Dalam surat edaran tersebut memuat perjalanan dinas yang kembali diperbolehkan, namun dengan memperhatikan zona penyebaran Covid-19 dan menutamakan protocol kesehatan.
- c. SE Menteri PANRB No 67/2020 Surat edaran ini merupakan perubahan terhadap SE Menteri PANRB No.58/2020. Dimana dilakukan penyesuaian proporsi *Work from Home* (WFH) dan *Work from Office* (WFO) berdasarkan zona kabupaten/kota.

Selain itu juga dilakukan pembedaan terhadap zona terdampak, rendah, sedang, tinggi terkait dengan pelayanan masyarakat, sebagai contoh Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Wali Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Karantina Kesehatan Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

2. Berkaitan dengan inovasi di sektor kesehatan dan/atau ketertiban masyarakat. Lahirnya Inpres 6 Tahun 2020 Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Covid 19 memberikan peluang kepada pemerintah dalam hal ini Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk membentuk Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, maupun Peraturan Walikota terkait Penegakan Hukum Protokol Kesehatan berdasarkan kearifan lokal di masing-masing daerah. Di dalam peraturan kepala daerah

⁷⁵ Dian Kus Pratiwi, *Op.Cit*, h.45.

tersebut, tidak hanya berisi edukasi secara massif terkait dengan protokol Covid-19 dalam masyarakat, namun juga dapat mengatur sanksi bagi individu, kelompok, maupun pelaku usaha yang melanggar ketentuan dalam peraturan kepala daerah tersebut, yang dalam pelaksanaannya dapat berkoordinasi dengan lembaga terkait seperti TNI maupun Polri.⁷⁶

Disisi lain dari segi formalitas, pembentukan peraturan kepala daerah ini memunculkan pertanyaan kesesuaian isi pengaturan yang berlaku secara umum yang diatur dengan peraturan kepala daerah ini apakah tepat atau tidak. Saat ini Perkada atau Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur/Peraturan Bupati/Peraturan Wali Kota) menjadi sesuatu yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peraturan Kepala Daerah sudah menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan Kepala Daerah menjadi salah satu produk hukum daerah berbentuk pengaturan selain Peraturan Daerah dan Peraturan DPRD. Perkada menjadi pilihan penyusun, perumus, dan pembentuk peraturan perundang-undangan di lingkungan Kementerian atau Lembaga untuk menjadi kuasa peraturan perundang-undangan dan untuk melaksanakan Peraturan Daerah, serta Peraturan Kepala Daerah sebagai pelaksana perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid*, h.46.

⁷⁷ Dian Kus Pratiwi, *Op.Cit*, h.49.

Pengaturan atas Peraturan Kepala Daerah sebagai kuasa peraturan perundang-undangan dan untuk melaksanakan Peraturan Daerah merupakan bagian pengaturan yang ditetapkan dalam Pasal 246 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, “Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Perkada”.⁷⁸

Pengaturan Peraturan Kepala Daerah sebagai pelaksana perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”. Namun disisi lain, dalam keadaan tertentu pejabat publik dalam hal ini adalah kepala daerah memiliki kewenangan untuk membuat peraturan kebijakan dalam bentuk peraturan kepala daerah dengan syarat adanya kewenangan diskresi yang dimiliki pejabat publik untuk mengambil kebijakan secara cepat untuk mengatasi kondisi darurat tersebut.⁷⁹

Melihat pertimbangan terhadap jangkauan materi muatan peraturan kepala daerah dan pelaksana perintah dari peraturan perundang-undangan di atasnya, dan di dukung dengan kenyataan bahwa Covid-19

⁷⁸ *Ibid*, h.50.

⁷⁹ *Ibid*, h.50.

ini merupakan jenis penyakit dengan tingkat penularan yang tinggi (seperti HIV dan Hepatitis) kedepan perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah di level Provinsi maupun Kabupaten/Kota terkait pencegahan penyakit menular, yang memungkinkan tidak hanya Covid-19 maupun jenis penyakit lain yang telah di temukan, namun juga memungkinkan untuk jenis penyakit dengan resiko penyebaran tinggi. Pengaturan lebih lanjut dalam level peraturan daerah ini juga agar lebih bersifat menyeluruh tidak hanya berkaitan dengan sejumlah himbauan dan larangan dalam penanggulangan Covid-19 maupun penyakit lainnya, namun juga agar lebih komprehensif mengatur mengenai upaya-upaya pencegahan dan pengendalian, pemantauan, pemulihan, maupun pengawasan terhadap jenis penyakit menular.⁸⁰

Inovasi dibidang ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah , diantaranya yakni memberikan fasilitas perpajakan seperti adanya penundaan pembayaran pajak terdampak seperti hotel, restoran, parkir dalam kurun waktu tertentu, memperpanjang jatuh tempo PBB dalam kurun waktu tertentu, penghapusan denda tarif retribusi tertentu, melakukan stimulus dan pemberdayaan UMKM, dan peningkatan serapan anggaran keuangan daerah. Dengan setidaknya tiga inovasi yang telah dibahas di atas, pemerintah daerah diharapkan akan lebih siap dalam pelaksanaan tatanan kebiasaan baru (*new normal*) dimasa yang akan datang.

⁸⁰ EG. Samudro dan MA. Madjid, *Op.Cit*, h.138.

B. Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19

Pemerintah sangat berperan besar dalam mencapai tujuan negara, dimana di masa kini kebanyakan negara menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Berdasarkan konstitusi yaitu UUD NRI Tahun 1945 Indonesia memenuhi ciri-ciri negara kesejahteraan tersebut, terutama berdasarkan Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian dijawantahkan ke dalam Batang Tubuh yaitu pasal-pasal nya. Paham negara kesejahteraan jelas tersurat dalam UUD NRI Tahun 1945 karena mengatur beberapa hal yaitu bahwa perekonomian yang berdasarkan asas kekeluargaan, negara menguasai bumi, air, kekayaan alam serta cabang produksi yang penting untuk kemakmuran rakyat, pembiayaan pendidikan dasar, pengembangan sistem jaminan sosial nasional, pemberdayaan masyarakat serta penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan publik.

Mewujudkan tujuan dari negara kesejahteraan, tugas eksekutif sebagai pelaksana sangat penting karena makin luasnya lingkup kesejahteraan masyarakat berdasarkan perkembangan jaman. Tugas eksekutif dalam pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut oleh Lemaire disebut sebagai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum oleh pemerintah.⁸¹

Luasnya lingkup *bestuurzorg* tersebut maka tidak mungkin eksekutif hanya menggunakan kewenangan yang bersifat terikat (*gebonden*

⁸¹ E. Utrecht. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. NV Balai Buku Indonesia, Jakarta, 1997, h. 22.

bevoegheid) yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tertulis tentunya tidak dapat mengatur segala hal dengan lengkap dan tidak selalu sesuai dengan keadaan terkini (*up to date*) maka pemerintah juga dapat menggunakan kebijaksanaan bebas yaitu wewenang untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan suatu masalah genting atau mendesak dan belum ada ketentuannya dalam peraturan yang dikeluarkan oleh kekuasaan legislative yang dikenal dengan *freies ermessen*. Norma itu akan menjadi hukum yang berlaku apabila dikehendaki oleh masyarakat, tertulis, dikeluarkan oleh negara dan memuat perintah, yang menjelaskan bahwa hukum ditaati bukan karena dinilai adil atau baik, namun karena hukum itu tertulis dan disahkan oleh penguasa.⁸²

Penggunaan wewenang tersebut diperlukan terutama setelah berkembangnya wabah *corona virus disease* 2019 (Covid-19) yang kemudiah menjadi epidemi dan sekarang menjadi pandemi yang berskala global. Pemerintah Pusat telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan terkait Pandemi Covid-19. Pelaksanaan wewenang pemerintah dalam bentuk kebijakan-kebijakan tersebut tentunya juga harus disertai pertimbangan mengenai langkah dan akibat yang mungkin timbul. Diharapkan kebijakan yang diambil dapat dilaksanakan dengan langkah-langkah yang terukur dan dengan akibat yang dikehendaki yaitu mencegah penyebaran Covid-19 di Indonesia.

⁸² MC. Ramadhan, *Pengaruh Aliran Positivisme Dalam Kebijakan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Warta Dharmawangsa, Jakarta, 2017, h.53

Kasus Covid-19 yang merupakan pandemi global jelas menimbulkan kekhawatiran dari beragam kalangan, khususnya masyarakat. Kekhawatiran masyarakat semakin sangat terasa dengan melihat lonjakan kasus yang cukup cepat, dan melihat kurangnya kesiapan beberapa elemen yang cukup vital guna “memerangi” virus corona. Melihat tingginya tingkat persebarannya yang begitu cukup mengharuskan pemerintah untuk segera mengambil langkah strategis. Dengan menetapkan kebijakan-kebijakan antisipatif untuk mengatasi dampak dari Covid-19.

Akibat luas dan masifnya penyebaran Covid-19 di Indonesia maka pemerintah harus mengambil kebijakan untuk menanggulangnya. Penetapan kebijakan merupakan suatu faktor penting bagi negara untuk mencapai tujuannya. Kebijakan ini kemudian diikuti dan dilaksanakan oleh para pelaku (*stakeholders*) dalam rangka memecahkan suatu permasalahan tertentu.⁸³ Selanjutnya dinyatakan Indonesia dalam status bencana nasional non alam akibat Covid-19.⁸⁴

Pemerintah telah menerapkan kebijakan PSBB untuk mencegah semakin meluasnya penularan Covid-19. Detail teknis dan syarat-syarat mengenai PSBB dituangkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala

⁸³ H. Akib, “Implementasi Kebijakan Program Makassar Tidak Rantasa (MTR) di Kota Makassar”. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, Vol.6 No. 2 Tahun 2020, h. 24.

⁸⁴ Zahrotunnimah, “Langkah Taktis Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Penyebaran Virus Corona Covid-19 di Indonesia”, *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Vol. 7 No. 3, 2020, h. 251

Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang ditandatangani oleh Menteri Kesehatan RI.

PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *corona virus disease* 2019 (Covid-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebarannya. Agar bisa menetapkan PSBB, setiap wilayah harus memenuhi kriteria. Jumlah kasus dan atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah. Terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.

Apabila PSBB dilaksanakan di suatu wilayah maka pelaksanaan PSBB meliputi beberapa hal yakni peliburan tempat sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, pembatasan kegiatan di fasilitas umum. Namun, peliburan dan pembatasan tersebut dikecualikan untuk pelayanan tertentu seperti pelayanan kebutuhan bahan pangan, pelayanan kesehatan dan keuangan. Pembatasan juga dikecualikan untuk pelayanan kesehatan, pasar, toko, supermarket dan fasilitas kesehatan. PSBB dilaksanakan selama masa inkubasi terpanjang Virus Covid-19 atau selama 14 hari dan dapat diperpanjang jika masih terdapat bukti penyebaran.

Pandemi Covid-19 dapat dikategorikan sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi,

kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.⁸⁵ Penanganan kedarurat kesehatan tersebut didasarkan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan menjadi dasar hukum dari adanya kebijakan antisipatif tersebut. Pengertian Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dengan jelas menerangkan tentang adanya pembatasan masuk-keluarnya individu ke suatu daerah yang telah dinyatakan sumber wabah, termasuk mengatur pula tentang adanya perintah untuk melakukan isolasi, karantina wilayah, vaksinasi dan lain sebagainya untuk menghentikan penyebaran wabah yang terjadi di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan menentukan bahwa terdapat beberapa jenis karantina kesehatan yaitu Karantina Rumah, Karantina Rumah Sakit, Karantina Wilayah dan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Karantina wilayah juga dilakukan di beberapa negara yang terdampak sangat berat terhadap pandemi Covid-19.

⁸⁵Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan

Apabila terjadi situasi kedaruratan kesehatan masyarakat seperti pandemi Covid-19 ini maka di wilayah terdampak dapat dilakukan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, atau Pembatasan Sosial Berskala Besar oleh Pejabat Karantina Kesehatan.⁸⁶ Pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, atau Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan.⁸⁷ Namun khusus mengenai karantina wilayah dan pembatasan sosial berskala besar penentuan harus ditetapkan oleh menteri.

Penetapan karantina wilayah sesuai dengan undang-undang sangat dibutuhkan, karena hal tersebut sangat berkaitan dengan kedudukan Indonesia sebagai negara dengan ciri negara kesejahteraan/*welfare staat*, yang harus turut aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat termasuk dalam bidang kesehatan. Khusus mengenai kewenangan di bidang kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dirubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kesehatan

⁸⁶Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

⁸⁷Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

merupakan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah⁸⁸ dan lebih spesifik lagi merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sehingga Pemerintah Daerah berwenang mengambil kebijakan di bidang kesehatan dalam hal tertentu jika tidak diatur berbeda oleh peraturan perundang-undangan lain.⁸⁹

Sebagai tindak lanjut atas pandemi Covid-19 pemerintah kemudian mengambil kebijakan untuk melaksanakan PSBB. Untuk mendukung pemberlakuannya, pemerintah merilis beberapa regulasi turunan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) kemudian Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) serta Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Dengan regulasi-regulasi tersebut, Presiden meminta kepala daerah tidak membuat kebijakan sendiri dan tetap terkoordinasi dengan pemerintah pusat lewat Ketua Gugus Tugas. PSBB dapat diusulkan oleh gubernur/wali kota kepada Menteri Kesehatan dengan pertimbangan Ketua Gugus Tugas, atau dapat diusulkan oleh Ketua Gugus Tugas kepada Menteri Kesehatan.

⁸⁸Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁹Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dari perspektif keilmuan kebijakan publik dinamakan sebagai diskresi kebijakan. Diskresi kebijakan lazim dilakukan jika keadaan darurat sehingga harus mengambil keputusan taktis. Setiap kepala daerah telah melakukan berbagai kebijakan teknis dalam rangka menangani covid-19. Kewenangan kepada pemerintah daerah sebaiknya diberikan secara lebih. Hal ini di karenakan pemerintah daerah lebih memahami kondisi yang ada di daerah sehingga upaya taktis dapat dilakukan dengan maksimal.

Pemerintah melakukan berbagai macam tindakan teknis dalam penanganan Covid-19 Kebijakan ini diambil sebagai upaya menekan angka pasien positif *covid-19*. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai langkah taktis yang di lakukan pemerintah antara lain :

1. Pembatasan akses keluar masuk kawasan Jakarta dan luar Jakarta.
2. Penerapan peribadahan di rumah untuk masyarakat.
3. Tidak ada aktivitas mudik lebaran.
4. Penyediaan akses tempat cuci tangan.
5. Pengadaan fasilitas karantina wilayah kelurahan.
6. Sosialisasi kepada warga masyarakat dilakukan oleh setiap perangkat wilayah.
7. Tidak dibolehkan aktivitas kerumunan massa.
8. Pemberlakuan jaga jarak dan meminimalisir aktivitas diluar rumah.
9. Meliburkan sekolah dan mengganti dengan kegiatan belajar secara *online*.

Pada kenyataannya, penerapan PSBB di masing-masing daerah yang ada di Indonesia tentu berbeda-beda dan hal tersebut dapat ditinjau dari beberapa sisi. Dari sisi mekanisme syarat penerapan PSBB, tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar yaitu :

- (1) Dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah dapat melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/ kota tertentu.
- (2) Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.⁹⁰

Selain itu, syarat yang harus dipenuhi oleh suatu daerah untuk mendapatkan ketetapan PSBB juga dipertegas dalam Permenkes Nomor 9 Tahun 2020: Untuk dapat ditetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar, suatu wilayah provinsi/kabupaten/kota harus memenuhi kriteria sebagai berikut: Jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan Terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.⁹¹

Secara mekanisme syaratnya dapat dijabarkan bahwa beberapa kriteria yang telah disebutkan harus diajukan oleh kepala daerah, baik gubernur/ bupati maupun walikota dengan mengajukan data adanya

⁹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar, Pasal 2

⁹¹ Permenkes Nomor 9 Tahun 2020, Pasal 2

peningkatan jumlah kasus, adanya peningkatan jumlah penyebaran menurut waktu, serta adanya kejadian transmisi lokal. Data tersebut kemudian harus disertai dengan adanya kurva epidemiologi yang menyatakan telah terjadinya penularan di wilayah tersebut. Selain itu, dalam mengajukan permohonan PSBB, kepala daerah perlu menyampaikan informasi mengenai kesiapan daerah tentang aspek ketersediaan kebutuhan hidup dasar rakyat, sarana prasarana kesehatan, anggaran dan operasionalisasi jaring pengaman sosial, dan aspek keamanan.

Setelah permohonan tersebut diajukan, Menteri Kesehatan akan membentuk tim khusus yang bekerjasama dengan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Virus Corona untuk melakukan kajian epidemiologis, dengan mempertimbangkan aspek kesiapan daerah yang bersangkutan. Nantinya, tim khusus ini memberikan rekomendasi kepada Menteri Kesehatan untuk memberlakukan PSBB. Namun, Menteri Kesehatan berhak untuk menolak rekomendasi tersebut ataupun menerima rekomendasi tersebut. Dengan adanya beberapa mekanisme syarat penerapan PSBB yang terlalu panjang tersebut jelas bahwa sangatlah tidak efektif, karena banyaknya persyaratan tersebut akan menghambat proses penanganan Covid-19.

Ditinjau dari kejelasan klausul yang terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi

1. Peliburan sekolah dan tempat kerja;

2. Pembatasan kegiatan keagamaan;
3. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.⁹²

Ketentuan pasal tersebut sama seperti yang ada dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan pada Pasal 59 ayat (3) yaitu : Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi :

1. Peliburan sekolah dan tempat kerja;
2. Pembatasan kegiatan keagamaan;
3. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.⁹³

Bunyi Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dan Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 sama persis. Padahal hakikatnya Peraturan Pemerintah memiliki peran untuk menjelaskan pelaksanaan atas aturan undang-undang yang mendelegasikannya. Namun di dalam Peraturan Pemerintah tersebut tidak disebutkan secara jelas terutama mengenai penjelasan adanya peliburan dalam rangka mengantisipasi penularan Covid-19 yang pada kenyataannya sekolah maupun tempat kerja tidak diliburkan, melainkan belajar jarak jauh untuk sekolah dan bekerja dari rumah (*Work From Home/WFH*), hal tersebut membuat kejelasan dalam klausul dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 belum tercapai.⁹⁴

⁹² Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar, Pasal 4 ayat (1)

⁹³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, Pasal 59 ayat (3).

⁹⁴ Aprista Ristyawati, "Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI

Ditinjau dari ketentuan operasional PSBB, antara Permenkes Nomor 9 tahun 2020 maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 belum mencakup perihal tersebut. Kemudian Kebijakan mengenai adanya bantuan langsung tunai oleh pemerintah kepada pelaku UMKM dan Ojek Online. Realisasi kebijakan terkait hal tersebut belum merata dan tepat sasaran, karena berdasarkan salah satu bukti wawancara kepada salah satu pelaku Ojek Online belum menerima bantuan sama sekali dari pemerintah.

Apabila dilihat dari beberapa tinjauan kebijakan PSBB yang dipilih oleh Pemerintah dalam menyikapi kasus Covid-19 yang ada saat ini, memang masih dalam proses pelaksanaan, namun memang di beberapa daerah di Indonesia juga ada yang mengalami perkembangan dengan kebijakan yang ada. Tetapi, jika dikaitkan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kebijakan PSBB banyak yang kurang efektif karena pasti masyarakat merasa bahwa belum mendapatkan perlindungan hukum dalam hal ini yaitu kebijakan yang ada yang dibuat oleh pemerintah saat ini. Terutama berkaitan dengan tanggungjawab negara terhadap kesehatan masyarakat dan tenaga medis khususnya yang ada pada Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) yang menjelaskan bahwa pelayanan kesehatan adalah hak setiap orang yang menjadi tanggungjawab negara atas penyediaannya.⁹⁵

Tahun 1945", *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 2, June 2020, h.245.

⁹⁵ *Ibid*, h.246.

Setiap orang berhak dan wajib mendapat kesehatan dalam derajat optimal, tidak hanya menyangkut masalah individu tetapi meliputi semua faktor yang berkontribusi terhadap hidup yang sehat dan juga hak atas kesehatan serta hak atas pelayanan medis. Banyaknya kebijakan terkait PSBB yang tumpang tindih antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang disebabkan karena kurangnya koordinasi. Di satu sisi, Pemerintah Daerah lebih mengetahui kebutuhan dan karakteristik daerahnya karena Pemerintah Daerah merupakan pejabat publik yang sifatnya paling dekat dan lebih memahami betul masyarakat di wilayahnya. Di sisi lain, Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk mengeluarkan suatu kebijakan kedaruratan kesehatan yang mana mengakibatkan penerapan kebijakan PSBB dalam menyikapi adanya COVID-19 menjadi lebih lamban atau kurang sigap karena salah satunya adalah harus melalui mekanisme yang terlalu panjang.⁹⁶

C. Sanksi Pidana Pelanggaran karantina Kesehatan Covid-19

Pada dasarnya hukum pidana berfokus pada pengaturan tentang masalah kejahatan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Hukum pidana menjadi penjaga agar masyarakat terhindari dari kejahatan. Oleh karena itu kata pidana merupakan istilah yang lebih khusus yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain :

1. Merupakan bentuk dukungan dari penderitaan yang dialami korban.
2. Merupakan suatu kesalahan yang senyatanya atau yang dituju.
3. Merupakan perbuatan yang nyata atau dituju oleh pelaku.

⁹⁶ *Ibid*, h.247.

4. Merupakan suatu tindakan yang sengaja dilakukan dan bukan semata-mata merupakan konsekuensi alami atas suatu perbuatan.
5. Merupakan suatu tindakan yang dijatuhkan oleh lembaga yang berwenang terhadap pelanggaran aturan yang telah ditentukan.⁹⁷

Tongat menyebutkan pengertian hukum pidana tidak saja meliputi hukum pidana materiil tetapi juga meliputi hukum pidana formil.⁹⁸ Hukum pidana materiil (*substantive criminal-law*) yang mengatur tentang dasar-dasar dan aturan untuk menentukan larangan dan sanksi pidana, yakni, perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut atau disebut perbuatan pidana (*criminal act*) dan yang mengatur tentang dasar-dasar dan aturan untuk menentukan pertanggungjawaban hukum pidana (*criminal liability* atau *criminal responsibility*). Sedangkan hukum pidana formil atau hukum acara pidana memuat peraturan-peraturan tentang bagaimana memelihara atau mempertahankan hukum pidana materiil karena memuat cara-cara untuk menghukum seseorang yang melanggar peraturan pidana, maka hukum ini dinamakan juga Hukum Acara Pidana.⁹⁹

Moeljatno, menyebutkan hukum pidana adalah kesemuanya perintah-perintah dan larangan-larangan yang diadakan oleh negara dan

⁹⁷Nelvetia Purba dan Sri Sulistyawati, *Pelaksanaan Hukuman Mati Perspektif Hak Asasi Manusia dan Hukum Pidana Di Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014, h.51

⁹⁸Tongat, *Dasar-Dasar Hukum Pidana dalam Perspektif Pembaharuan*. UMM Press, Malang, 2009, h.14.

⁹⁹C.S.T. Kansil, *Op.Cit*, h. 264.

yang diancam dengan suatu nestapa (pidana) barang siapa yang tidak menaatinya, kesemuanya aturan-aturan yang menentukan syarat-syarat bagi akibat hukum itu dan kesemuanya aturan-aturan untuk mengadakan (menjatuhi) dan menjalankan pidana tersebut.¹⁰⁰

Adami Chazawi menyebutkan hukum pidana memuat ketentuan-ketentuan mengenai 3 (tiga) macam yaitu:

1. Aturan hukum pidana dan yang dikaitkan atau dalam hal yang berhubungan dengan larangan melakukan perbuatan-perbuatan tertentu yang disertai dengan ancaman pidana bagi siapa yang melanggar larangan itu (disebut tindak pidana);
2. Syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi bagi orang yang melanggar aturan hukum pidana yang disebutkan pertama di atas, agar yang melanggar tadi dapat dijatuhi pidana sesuai dengan yang diancamkan; dan
3. Upaya negara yang boleh dan harus dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara dalam hal negara melaksanakan/menegakkan hukum pidana yang disebutkan di atas.¹⁰¹

Hukum pidana yang berupa aturan-aturan tertulis itu disusun, dibuat dan diundangkan untuk diberlakukan. Hukum pidana yang wujudnya terdiri dari susunan kalimat-kalimat (tertulis) setelah diundangkan untuk diberlakukan pada kehidupan nyata di dalam masyarakat menjadi hukum positif akan menjadi efektif dan dirasakan mencapai keadilan dan kepastian hukum apabila penerapannya itu sesuai dengan maksud oleh pembentuk undang-undang mengenai apa yang ditulis dalam kalimat-kalimat itu.¹⁰²

Ismu Gunadi menyatakan hukum pidana adalah hukum yang memuat peraturan-peraturan yang mengandung keharusan dan larangan

¹⁰⁰Moeljatno, *Op.Cit*, h.8.

¹⁰¹Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 2*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, h.2.

¹⁰²*Ibid*, h.3.

terhadap pelanggarnya yang diancam dengan hukuman berupa siksaan badan.¹⁰³ Untuk menentukan perbuatan mana yang dipandang sebagai perbuatan pidana, hukum pidana di Indonesia menganut asas yang dinamakan asas legalitas, yakni tiap-tiap perbuatan pidana harus ditentukan oleh suatu aturan undang-undang (Pasal 1 ayat (1) KUHP) dan asas yang berbunyi “Tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang, yang ada terdahulu dari pada perbuatan itu” tidak dipidana jika tidak ada kesalahan.

Pelaku tindak pidana, maka dapat dikenakan sanksi pidana atau hukuman. Khusus mengenai masalah hukuman sebagai salah satu masalah pokok hukum pidana, persoalan yang sangat penting adalah mengenai konsep tujuan pemidanaan yang ingin mencari dasar pembenaran dari pidana sebagai usaha untuk menjadikan pidana lebih fungsional.

Sudarto dalam Niniek Suparni bahwa yang dimaksud dengan hukuman adalah nestapa yang diberikan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang (hukum pidana), sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.¹⁰⁴ Pidana itu disatu sisi tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan penderitaan kepada pelanggar atau membuat jera, tetapi di sisi yang lain juga agar membuat pelanggar dapat kembali hidup bermasyarakat sebagaimana layaknya.

¹⁰³ Ismu Gunadi, *Hukum Pidana*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h.8.

¹⁰⁴Niniek Suparni, *Eksisten Pidana Denda Dalam System Pidana dan Pemidanaan*. Jakarta: Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h.11.

Dua sisi inilah yang dikenal dalam hukum pidana sebagai pedang bermata dua.

Berdasarkan pendapat para ahli yang dikemukakan di atas, maka suatu pidana harus:

1. Mengandung penderitaan atau konsekuensi lain yang tidak menyenangkan.
2. Dikenakan pada seorang yang benar-benar atau disangka benar melakukan tindak pidana
3. Dikenakan berhubung suatu tindak pidana yang melanggar ketentuan hukum.
4. Dilakukan dengan sengaja oleh orang selain pelaku tindak pidana.
5. Dijatuhkan dan dilaksanakan oleh penguasa sesuai dengan ketentuan suatu sistim hukum yang dilanggar oleh tindak pidana tersebut.¹⁰⁵

Penjatuhan pidana atau hukuman merupakan reaksi sosial antara lain:

1. Terjadi berhubung dengan adanya pelanggaran terhadap suatu aturan hukum.
2. Dijatuhkan dan dilaksanakan oleh orang-orang yang berkuasa sehubungan dengan tertib hukum yang dilanggar.
3. Mengandung penderitaan atau paling tidak konsekuensi lain yang tidak menyenangkan.
4. Menyatakan pencelaan terhadap pelanggar.¹⁰⁶

Berdasarkan ruang lingkup pembedaan tersebut dapat diketahui bahwa pidana selalu mengandung unsur-unsur:

1. Pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.
2. Diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang).
3. Dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*. Alumni, Bandung, 2016, h. 22.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, h.23.

Merespon tingkat penyebaran Covid-19 yang tinggi, Pemerintah Indonesia terus melakukan berbagai upaya untuk menanggulangi penyebaran Covid-19. Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dengan menerapkan kebijakan 3M yaitu memakai masker, menjaga jarak, dan mencuci tangan, kebijakan jaga jarak sosial (*social distancing*), jaga jarak aman (*physical distancing*), kegiatan pembelajaran dan bekerja secara daring (dalam jaringan), dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disesase 2019 (COVID-19) yang mengacu pada Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan. Pada dasarnya, upaya pemerintah melalui kebijakan-kebijakan tersebut diharapkan dapat menanggulangi penyebaran dan penularan Covid-19. Namun dalam kenyataannya, tingkat kesadaran masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan tersebut masih rendah.¹⁰⁸

Andi Sofyan dan Nur Azisa, tujuan hukum pidana adalah untuk melindungi kepentingan manusia sebagai individu dan kepentingan umum.¹⁰⁹ Selain itu hukum juga berfungsi ganda, yaitu untuk menjamin kebebasan dan kepentingan individu serta kepentingan masyarakat.¹¹⁰

¹⁰⁸ Sylvia Hasanah Thorik, *Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19*, Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No. 1, 2020, h.110.

¹⁰⁹ Andi Sofyan dan Nur Azisa, *Hukum Pidana*. Pustaka Pena Press, Makassar, 2016, h.78.

¹¹⁰ Eman Sulaiman, *Hukum dan Kepentingan Masyarakat (Memosisikan Hukum sebagai Penyeimbang Kepentingan Masyarakat)*, Jurnal Hukum Diktum, Volume 11, Nomor 1, Januari 2019, h.62.

Pelaksanaan PSBB, berlaku juga aturan larangan atau ketentuan pidana yang mengatur mengenai kekarantinaan kesehatan.

Pasal 93 UU No. 6 Tahun 2018 menyatakan bahwa setiap orang yang menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah). Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa orang yang dengan sengaja tidak mematuhi aturan mengenai protokol kesehatan dapat diberi sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 UU No. 6 Tahun 2018. Sebagai bentuk keseriusan pemerintah dalam menanggulangi Covid-19, Presiden kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Inpres No. 6 Tahun 2020).

Inpres No. 6 Tahun 2020 menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota menyusun dan menetapkan peraturan gubernur/ peraturan bupati/walikota yang salah satu materinya memuat sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 yang dilakukan oleh perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum. Berdasarkan hal tersebut, wilayah Indonesia yang menerapkan

PSBB kemudian membuat aturan mengenai pelaksanaan PSBB serta sanksinya.

Aturan sanksi pelanggaran protokol kesehatan sudah ada, akan tetapi dalam pelaksanaan sehari-hari, pelanggaran atas protokol kesehatan masih terjadi di berbagai tempat, khususnya di pasar. Penegakan hukum belum berjalan dengan maksimal, karena masih banyak masyarakat yang belum sadar akan pentingnya melaksanakan protokol kesehatan.

Menurut Pasal 9 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kejarantinaan Kesehatan bahwa :

- (1) Setiap Orang wajib mematuhi penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan.
- (2) Setiap Orang berkewajiban ikut serta dalam penyelenggaraan Kejarantinaan Kesehatan.

Tindak pidana tidak mematuhi pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar dalam rangka Covid-19, maka pelaku dapat dikenakan ketentuan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kejarantinaan Kesehatan yang menyebutkan bahwa setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan kejarantinaan Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan/atau menghalang-halangi penyelenggaraan kejarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).